

Harminc év után: a nemzetiségi jogok helyzete a gyorsan változó társadalmi környezetben

A Nemzetiségi Biztoshelyettes 2023. évi tevékenységének szakmai áttekintése

A BARÁTSÁG olvasói számos alkalommal találkozhattak már a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét el-
látó biztoshelyettes – közismert nevén Nemzetiségi Biztoshelyettes – szakmai eseményeiről szóló tudósításokkal vagy éppen
aktuális szakmai dokumentumainak összefoglalóival a lap hasábjain. Az elmúlt két évben külön cikkek is megjelentek a biz-
toshelyettes tevékenységének átfogó tapasztalatairól. A kedvező szakmai visszajelzéseknek köszönhetően folyóiratunkban
most egy rövid áttekintés is helyet kap, mely azonban több mint pusztán összegzése az elmúlt év eseményeinek. Az áttekintés
helyzetképet nyújt a nemzetiségi jogot érintő jogalkalmazási nehézségekről, és elemzi a jogvédelem lehetőségeinek folyama-
tosan változó körülményeit is.

2023 egyaránt a nyugodt szakmai munka, az évfordulók jelentette vissz-
sza- és előtekintés, valamint az aggasztó strukturális problémákkal
való szembesülés időszaka volt. Először ezért érdemes felidézni *Sza-
layné Sándor* Erzsébet nemzetiségi biztoshelyettes gondolatait, amelye-
ket a harminc éves nemzetiségi törvényt értékelő előadásában, 2023
decemberében osztott meg az országos nemzetiségi önkormányzatok
elnökeivel.

„A nemzetiségi jogok kifejezés hallatán sokan sokfélét gondolha-
tunk. Annak felismeréséhez, hogy egyszeri és megismételhetetlen
személyiségünk, anyanyelvünk, hagyományaink és adott esetben
a többségitől eltérő adottságaink kölcsönhatásának lenyomata, nem
szükséges szakembernek lennünk. A nemzetiségi kultúra tiszteletéhez
vagy a származás miatti kirekesztés igazságtalanságának felismerésé-
hez sincs szükség különleges képességekre, csak az emberségünkre.
Vannak azonban olyan élethelyzetek, amikor a nemzetiségi csoportok
tagjai nem rendelkeznek elegendő politikai hatalommal, tapasztalattal
vagy önbizalommal ahhoz, hogy a nemzetiségi jogaik vagy az emberi
méltóságuk védelmét a többségi társadalom tagjai megkerülhetetlen
értéknek és jogosultságnak tekintsék a mindennapjaikban. Az ilyen
élethelyzetek megértéséhez és a jogvédelmi lehetőségek megismerésé-
hez az államnak kötelessége mindenki számára hozzáférést biztosíta-
ni, sőt, külön intézkedésekkel és intézményekkel szükséges segítenie
az egyenlő hozzáférést.

Különösen érezhető a különbségek növekedése olyan időszakokban,
amikor a társadalmi viszonyokat és a határokon átnyúló együttműkö-
dések súlyos válságok viselik meg. Az utóbbi időszak ebből a szem-
pontból különösen intenzív volt: közel két évig éltünk hullámokban
fellángoló járványhelyzetben, az azzal járó folytonos ideiglenességben,
rendes rendkívüliségben. Az elmúlt időszakban pedig sajnálatos mó-
don lokálisan kirobbant, de súlyos globális hatásokkal járó háborúk
formálják mindennapjainkat. Az elszenvedett egyéni és közös veszte-
ségeink, a sokasodó problémák jóformán közhellyé koptatták a „kihí-
vás” kifejezést. A válságok során kézzel foghatóvá vált az egyébként
is veszélyeztetett társadalmi csoportok helyzetének további elnehezü-
lése, amely Európa-szerte komoly terheket jelentett a jogalkotók és a
jogalkalmazók számára egyaránt.

Éppen ezekben az időkben kell azonban szem előtt tartani azokat
a közös értékeket és jogi kereteket, amelyek összekötnek minket – eb-
ben pedig 2023-ban külön is segített három kerek évforduló. A har-
mincéves nemzetiségi törvény, a hetvenéves Emberi Jogok Európai
Egyezménye és a huszonöt éves Nemzeti Kisebbségek Védelméről szó-
ló Keretegyezmény. Mindhárom jogi dokumentum látszólag időben és



Román nemzetiségi muzeális értékek

térben egymástól függetlenül léteznek, de mindhárom csak egymásra vonatkoztatva tudja kifejteni az alkotói által előirányzott joghatását, és csak egymást kiegészítve tudja biztosítani a hatálya alá tartozó közösségek és tagjaik általános emberi és speciális nemzetiségi jogait. A köztük lévő hidat pedig csak a jóhiszemű jogalkalmazás építheti fel.”

A kerek évfordulók sora nem ért véget a fenti jogszabályoknál. Szalayné Sándor Erzsébet 2013-ban kezdte meg nemzetiségi biztoshelyettesi mandátumát, időközbeni újraválasztását követő időszakkal együtt 2023 így a tizedik teljes év volt. Az eltelt évtizedben munkatársaival 3023 beadványt kezelt, 1902 szakmai programon vett részt, és ahogy ez idő alatt mindig, úgy az elmúlt évben is a párbeszéd és az együttműködés szándékával végezte a munkáját.

2023-ban az Nemzetiségi Biztoshelyettes Titkársága ügyeinek – panaszbeadványok és hivatalból észlelt visszasságok – száma 325 volt, ami kis mértékű növekedést jelentett az előző évi adatokhoz képest. A levélforgalom keretében 1762 darab papíralapú vagy elektronikus dokumentumot kezelték a titkárság munkatársai, ezek közül 734 bejövő (beadvány, megkeresett szervek válaszai, szakértői anyagok) és 1028 kimenő levél volt (megkeresések, szakmai állásfoglalások, ügyzáró dokumentumok). Az elmúlt évekhez hasonlóan 2023-ban is a roma nemzetiségű állampolgárokat érintő ügyek száma volt a legmagasabb: a biztoshelyettes 224 esetben foglalkozott a roma közösség tagjainak beadványaival, ami az elmúlt évben a teljes ügyforgalom közel 69%-át tette ki. A több, illetve valamennyi nemzetiségi közösséget érintő, átfogó nemzetiségi jogi visszasságokat jelző beadványok aránya 17%-ra (56 beadvány) emelkedett, míg a nemzetiségi személyektől, illetve önkormányzatoktól, intézményektől és érdekvédelmi szervektől érkezett, klasszikus nemzetiségi jogi jellegű egyedi panaszok 14%-ot (45 beadvány) tettek ki.

A fenti adatokat áttekintve az állapítható meg, hogy 2023 az intenzív szakmai munka és az ügyek lassú, az elmúlt évekhez hasonló átstrukturálódásának időszaka volt a nemzetiségi jogterületen: az ügyszámok 5%-os emelkedése mellett a roma panaszosoktól érkező beadványok belső aránya közel 20%-kal nőtt a korábbi évekhez képest, miközben a panaszok egyre súlyosabb élethelyzeteket jeleznek. Az eltolódás oka elsősorban a hazánkban 2023-ban is erőteljesen érvényesülő gazdasági, szociális és lakhatási válság volt. A világhátrány, a nyomában járó gazdasági problémák és az inflációs környezet, valamint a két lokális, de komoly globális hatásokkal járó háború hatásai társadalmi szinten mérhető károkat okoztak. A szociális válsághelyzet súlyosbodása, valamint az állami, illetve önkormányzati ellátórendszer strukturális problémái minden társadalmi réteget érintettek, legsúlyosabban azonban a hátrányos helyzetű lakosokat, köztük nagy arányban a roma nemzetiségű állampolgárokat sújtották.

Az év társadalmi és gazdasági kihívásai tovább erősítették a biztoshelyettes által évek óta tapasztalt ügyforgalmi tendenciákat. Az előző évekhez hasonlóan a klasszikus nemzetiségi jogi ügyek esetében az egyedi visszasságok helyett az általános, valamennyi nemzetiségi közösséget érintő, alacsonyabb számú, de nagyobb elvi jelentőségű beadványok érkezése volt a jellemző. Ilyen volt például a névhasználati jogok kérdése, a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési joga, az intézményfenntartás és -finanszírozás, valamint a nemzetiségi nevelés-oktatás témaköre. E folyamat közvetlenül összefüggésbe hozható a nemzetiségi származású személyek jogtudatossá válásával, az online jogérvényesítési lehetőségek robbanásszerű terjedésével és a nemzeti jogvédelem egyéb szerveinek aktivitásával.

Az egyenlő bánásmóddal és esélyegyenlőséggel kapcsolatos ügyekben, amelyek elsősorban a roma közösségtől érkeztek, a fenti jelenség fordítottja volt tapasztalható. Az oktatási és szociális rendszer erőforráshiánya, illetve eszköztelensége, valamint az érdekképviseleti lehe-



Országos nemzetiségi rajzverseny és fotópályázat



FUEN Kongresszus

tóságok szükségessége miatt a gyors és kompetens szakmai segítséghez való hozzáférés számukra több okból is korlátozott volt, így a beadványok túlnyomó többsége egyedi élethelyzetekkel, főként szociális és lakhatási, nevelés-oktatási kihívásokkal függött össze. Ugyancsak a romákat érintette a gyűlöletbeszéddel és a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos ügyszám jelentős emelkedése, sajnos azonban az ukrán közösség is egyre többször szembesült e jelenségekkel. Az egyedi, jellemzően szociális válsághelyzetet, lakhatási és oktatási szegregációt érintő panaszok esetén a biztoshelyettes a tendenciák feltárása érdekében több esetben is hivatalból átfogó vizsgálatot kezdeményezett, amelyek első eredményei már a múlt év folyamán megjelentek.

2023-ban négy közös jelentés és négy elvi állásfoglalás született, öt ügyben pedig jogalkalmazási javaslatot tartalmazó zárólevelet adott ki a biztoshelyettes, aki *több olyan témát is kiemelt figyelemmel kísért, amelyek jelentős hatást gyakoroltak a hazai nemzetiségi közösségekre. A korábbi évektől eltérően e témáknak csak egy része volt előre tervezhető, többségük aktuális társadalmi folyamatokra és strukturális problémákra való azonnali és szükség-szerű szakmai válaszlépés volt.* Ilyenek voltak az Ukrajnából menekülő ukrán és roma személyek helyzete, a nemzetiségi önkormányzatok véleményezési és egyetértési jogai gyakorlásának akadályai, az egyéni nemzetiségi névhasználati jogok kérdései, a szegregációs tendenciák a hazai közoktatási rendszerben, valamint a nemzetiségi muzeális intézmények szabályozási és működési körülményei. *Két témát külön is érdemes kiemelni, amelyek átfogó kihívást jelenthetnek a közösségek számára.*

A) A népszámlálás adatai különös jelentőségűek a Magyarországon élő nemzetiségi közösségek számára: hiszen a census során nyert hiteles, megalapozott és szakszerű hivatalos statisztikai adatok hozzájárulnak ahhoz, hogy a szakértők és a (szak)politikusok jobban megismerjék, megértsék és értékeljék a hazai nemzetiségeket érintő társadalmi jelenségeket és folyamatokat. A statisztikai adatok szolgálnak alapul a társadalmi, gazdasági és szakpolitikai döntések előkészítéséhez. Az adatok kiemelt jelentőségűek azért is, mert a nemzetiségek jogairól szóló törvény a nyelvhasználati jogok gyakorlását és a települési nemzetiségi önkormányzati választások kiírását a hazai nemzetiségek népszámlálás során regisztrált arányához, számához köti.

A biztoshelyettes 2/2020. számú elvi állásfoglalásában részletesen bemutatta a népszámlálás előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos nemzetiségi jogi vonatkozású komplex kérdéseket, szakmai javaslataival támogatta a folyamat előkészítését. A 2022. évi népszámlálást megelőző másfél évben a biztoshelyettes a Központi Statisztikai Hivatallal (KSH) és az országos nemzetiségi önkormányzatokkal szorosan együttműködve bekapcsolódott a meginduló, majd folyamatosan működő szakmai konzultációsorozatba, valamint véleményezte és segítette a népszámlálás végrehajtásával kapcsolatos feladatokról szóló kormányrendelet tartalmának meghatározását, emellett részt vett a „Vállaljunk közösséget!” elnevezésű, nemzetiségi identitás megvallására buzdító kampányban is.

Az adatfelvételre 2022. október 1. és 2022. november 20. között került sor. Az összeírásból kimaradt személyek és lakásuk póttösszeírását 2022. november 28-ig kellett befejezni. A KSH által felügyelt adat-előkészítési, adatfeldolgozási folyamat azonban további egy évig, 2023. november 28-ig tartott. A népszámlálásban való részvétel minden Magyarországon élő személynek kötelező volt, a nemzetiséghez tartozással kapcsolatos adatokról – nemzetiséghez tartozás, az anyanyelv és a családi, baráti közösségben használt nyelv – azonban önkéntesen nyilatkozhattak az érintettek. A fenti kérdésekre a lakosság 86%-a válaszolt önkéntesen.

A nemzetiségi közösségekre vonatkozó, nyilvánosságra hozott összesített adatok szerint, amíg hat közösség összlétszáma eltérő mértékben, de csökkent, addig hét közösség tagjainak száma növekedett a 2011. évi népszámlálás adataihoz képest. A bolgár közösség létszáma 1,5%-kal csökkent, a horvát, a német, a roma, a román és a szlovák közösség tagjainak létszámcsökkenése azonban már 14%-nál nagyobb mértékű volt a 2011-es adatokhoz viszonyítva. E nemzetiségek közül kiemelendő a roma, amelynek összlétszáma a közösséghez tartozó személyek önbevallása alapján valamivel több, mint 33%-kal, valamint a román nemzetiség, amelynek lélekszáma 23%-kal csökkent. A növekvő lélekszámú közösségek (görög, örmény, ruszin, szerb, szlovén, ukrán) létszáma – eltekintve a lengyel közösség 5%-os növekedésétől – 15%-nál nagyobb mértékben emelkedett a 2011. évi adatfelvétel óta. E nemzetiségek közül kiemelendő a görög, amelynek létszáma 33%-kal és a szlovén közösség, amelynek létszáma 40%-kal növekedett. Fontos rámutatni, hogy az ukrán közösség létszáma háromszorosára nőtt az egy évtizeddel korábbi census óta.

Az egyes közösségek lélekszámában, szociológiai összetételében történt változások számos, nemzetiségenként is eltérő belső folyamat, a közösséget kívülről ért hatással magyarázhatók. Egy-egy hazai nemzetiségi közösség tényleges létszáma azonban – az adatszolgáltatás önkéntessége miatt is – eltérhet a 2022. évi népszámlálási adatoktól. A népszámlálás eredményeinek értékelése az egyes közösségek tagjainak és vezetőinek, valamint a tudományos-szakmai közösségek kutatóinak, szakértőinek hangsúlyos feladata lesz az elkövetkező években, amelyben a nemzetiségi biztoshelyettes továbbra is partnerként vesz részt.

B) A biztoshelyettes 2020 és 2023 között 68 olyan beadványt vizsgált, amelyek témája kifejezetten kapcsolódott egy nemzetiségi közösség vagy annak tagja elleni gyűlöletbeszédhez, illetve gyűlölet-bűncselekményhez. Az említett darabszám csupán 7%-a a három év ügyforgalmának, ezekkel összefüggésben azonban 9 kiemelt szakmai dokumentum született, amelyekben összesen közel 300 oldalon keresztül igyekezett meggyőzni a jogalkotókat és jogalkalmazókat egy hatékonyabb és emberközelibb rendszer, illetve eszközök felé való elmozdulásról. A szakmai dokumentumok egyaránt foglalkoztak a romló minőségű, az előítéleteket tápláló közbeszédrel, a rasszista és antiszemita gyűlöletbeszédrel az online és az offline térben, a tiltott önkényuralmi

	2001	2011	2022
bolgár	2316	6272	6109
görög	6619	4642	6178
horvát	25 730	26 774	21 824
lengyel	5144	7001	7398
német	120 344	185 696	142 551
örmény	1165	3571	4199
roma	205 720	315 583	209 909
román	14 781	35 641	27 554
ruszin	2079	3882	7111
szerb	7350	10 038	11 622
szlovák	39 266	35 208	29 881
szlovén	4832	2820	3965
ukrán	7393	7396	24 615
össz.:	442 739	644 524	502 916

jelképek használatával és a közösséghez kötődő kegyeleti helyek és emlékművek megrongálásának ügyével. A téma sajnos nem vesztett aktualitásából: ezt jelzi, hogy 2023-ban 26 ügy érkezett a biztoshelyetteshez, ami 60%-kal több volt, mint a megelőző évben.

A beadványok legmeghatározóbb közös jellemzője az interdiszciplináris komplexitás volt: a jogsértés valószínűsítése mellett a panaszos minden esetben bemutatta, illetve érzékeltette a jogon túlmutató következményeket is, főként a visszásság társadalmi környezetét és negatív hatásait. Az ombudsmani intézményrendszer feladat- és hatásköri sajátossága, hogy a büntetőeljárás kezdeményezésén kívül az alapvető jogok biztosa és a biztoshelyettes nem rendelkezik hatékony eszközökkel egyes gyűlölet-bűncselekmények és „katalizátor-cselekmények” felderítésével, nyomozásával, kivizsgálásával kapcsolatban, így a konkrét jogsérelmek csak részlegesen jutnak el hozzá. A jelenséggel szemben csak a szakmai tudás és a tapasztalatok folyamatos megosztásával, az ezzel foglalkozó hatóságok, egyéb állami és önkormányzati szervek, társadalmi szervezetek, szakemberek összefogásával, együttműködésével lehet hatékonyan fellépni. A biztoshelyettes kiemelt szakmai partnere a téma figyelemmel kísérése során a Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport (GYEM).

2023 folyamán több, komoly szakmai figyelmet vonzó rendezvényre is sor került a biztoshelyettes és partnerei szervezésében. Júliusban zajlott a GYEM-mel közös, a Counter-Hate Project keretében megvalósuló Áldozatközpontúság és interszekcionalitás a gyűlölet-bűncselekmények elleni küzdelemben című zárt körű szakmai műhelybeszélgetés, majd a projekt részeként az év folyamán a biztoshelyettes bekapcsolódott a hatóságok és rendvédelmi szervek képzését segítő online anyagok összeállításába és tesztelésébe is. Szeptemberben a gyűlöletbeszéddel kapcsolatban az Európai Unió által támogatott Countering Hate Speech and Hurtful Speech against Diversity (CHAD) Projekttel összefüggő szakmai konferencia és kerekasztal-beszélgetés megvalósításában vett részt, decemberben az Egyenlő esélyekkel a tárgyalóteremben – A sérülékeny társadalmi csoportok igazságszolgáltatáshoz való hozzáférése című, a Res Judicata – Bírák a Társadalmi Tudatosságért Egyesülettel közösen megvalósított nemzetközi konferencián a téma kísérőjelenségeit vizsgálták meg a résztvevők.

Egyenlő esélyekkel a tárgyalóteremben





Szent Száva-napi ünnepség
Török Tamás felvételei

A fentiekben vázlatosan bemutatott, különösen nagy figyelemmel és intenzív szakmai munkával kezelt témák után még egy fontos és a jogvédő munka szerves részének tekintett körülményről érdemes említést tenni: a biztoshelyettes 2023-ban is intenzív kapcsolattartó és a helyi közösségeket célzó tevékenységet folytatott. Munkatársaival az év 251 munkanapján 172 szakmai eseményen és egyeztetésen vett részt, vagyis másfél naponta végzett szakmai egyeztetést partnereivel, illetve kapcsolódott be a nemzetiségi közösségek kulturális rendezvényeibe. Széleskörű és változatos szakmai tevékenységének összegzéséhez évről évre csak igen szűk és csupán egyszeri kereteket biztosít a mindenkori éves beszámoló, ezért a szakmai közösség és a szélesebb közvélemény rendszeres tájékoztatását változatos digitális eszköztár egészítette ki. A szakmai anyagok széles körű és folyamatos elérhetőségét két online felület biztosítja. A www.nemzetisegijogok.hu honlapon az érdeklődők a nemzetiségi jogterületet és a biztoshelyettes tevékenységét részletesen bemutató szakmai dokumentumokat, valamint folyamatosan kiegészülő és megújuló tudástárat találhatnak, míg a www.facebook.com/ombudsmanhelyettes oldalon elsősorban a napi események, a közlemények és üzenetek, valamint a frissen kiadott szakmai dokumentumok jelennek meg. Az INFO.lapok rövid ismeretterjesztő és szakmai tájékoztató digitális kiadványok, amelyek közérthető módon ismertetik a nemzetiségi jogvédelmi rendszer struktúráját, állandó szabályozási elemeit és garanciális intézményeit, illetve annak változásait. Az anyagok egyaránt szolgálják az általános tájékoztatást, egyúttal belépőt jelenthetnek a nemzetiségi jogok iránt komolyabban érdeklődők számára a terület alaposabb megismerése felé. A 2021 óta negyedévente digitálisan megjelenő Hírlevél segítségével a biztoshelyettes rendszeresen betekintést nyújt az adott időszakban ellátott tevékenységébe, a hazai, illetve nemzetközi szakmai eseményekbe és az ügyforgalmi tendenciákba, valamint bemutatja a lezárt átfogó vizsgálatainak eredményeit. A kiadvány Esetjogi Mozaik című része szakmailag nagyobb figyelmet érdemlő, konkrét, anonimizált panaszokat, illetve élethelyzeteket mutat be.

A 2023. év rövid áttekintését a harmincéves nemzetiségi törvényt értékelő biztoshelyettesi előadás egyik összegző gondolatával célszerű zárni. *„A három évtizedes múltra visszatekintő, nemzetközi összehasonlításban is páratlan nemzetiségi törvény működésének tapasztalatai arra tanítanak, hogy a nemzetiségi közösségek támogatása, a nemzetiségi kulturális autonómia infrastrukturális rendszerének fenntartása és működtetése a többségi társadalom tagjainak is kiemelt érdeke. A befogadó, szolidáris társadalom eszméje, a többes identitás elismerése, a kulturális sokszínűség őrzése a jelen és a jövő gazdasági-társadalmi sikereinek alapja és biztosítéka is egyben.”*

A biztoshelyettes 2024-ben is mindenkit vár szakmai partnerei közé a nemzetiségi közösségek érdekében folytatott közös munka reményében.

Török Tamás
titkárságvezető
Nemzetiségi Biztoshelyettes Titkársága